

石狩湾新港地域開発計画における漁業補償の締結過程

著者	菊地 達夫
雑誌名	北方圏生活福祉研究所年報
巻	12
ページ	15-24
発行年	2006
URL	http://id.nii.ac.jp/1136/00001458/

石狩湾新港地域開発計画における漁業補償の締結過程

菊 地 達 夫（北方圏生活福祉研究所・浅井学園大学短期大学部）

抄 録

本研究では、石狩湾新港地域開発計画を取り上げ、どのような漁業補償を締結したのかを検討した。地域開発計画に伴う転廃業の補償は、就業者の生活福祉に多大な影響を与えると考えた。

地域開発計画以前における漁業経営は、小規模であり低い収益に留まっていた。加えて、水質汚濁の被害も深刻であった。漁業補償は、何度かの交渉を重ね、転廃業の対応や漁業振興といった幅広い内容を含んだ。また、漁業協力金も、支出の根拠が不透明であり、追加の漁業補償の性格を帯びたものと考えられた。

キーワード：地域開発計画、石狩漁業協同組合、漁業補償、漁業協力金

I. は じ め に

地域開発の定義は、「地域の経済効率や住民の能力や福祉の向上、さらには地域問題の解決などを目指して、組織的、計画的に当該地域の経済・社会を改変しようとする、主として行政的な営み」という内容が一般的な認識としてある¹⁾。他方、地域開発計画が策定されると、居住地、農業、酪農業、林業といった土地利用の変化が生じ、海水面や内水面の利用では漁業にも影響を与える。すなわち、地域あるいは日本全域の経済効率を優先する大義によって、地域住民の生活福祉を軽視することにつながりやすい。

これまで、日本各地における地域開発計画は、港湾建設を中核とした沿岸部に工業地域を形成する傾向が強かった。その結果、本州方面の太平洋沿岸地域では、埋め立て地による工業用地を造成し、かつての海岸線の面影は一変していった。

自明のことであるが、北海道は、太平洋、日本海、オホーツク海に面している。そのため、古くから漁業が栄え、現在も一定の地位を維持している²⁾。現在、多くの港湾は、漁港としての役割が強い。一方で、苫小牧西部や室蘭では、工業用地を造成し、工業港の性格を強めた。さらには、苫小牧東部や石狩湾新港地域において大規模な港湾建設と後背地の造成を行う地域開発計画が展開した。このような地域開発計画では、開発対象地域の土地利用変化と合わせ、沿岸部における影響も大きい。沿岸漁業や養殖業の補償は、直接的な被害に加え、持続的な影響の可能性もあり、後背地の土地利用の補償と比較して、折り合いがつきにくい³⁾。

本稿では、地域開発計画との関連において、どのような漁業補償を締結したのか、若干の検討をする。調査地域は、石狩湾新港地域を取り上げる。石狩湾岸地域では、大規模な地域開発計画の経験はなく、地域漁業にとって初めて直面した大きな課題であった。すでに菊地（2005）では、石狩湾新港地域を調査地として、農業的土地利用の変化について明らかにし、その営農状況が地域開発計画を推進する要因に成り得たのか、検討を加えている⁴⁾。開発対象地域の樽川地区を含む旧石狩町では、概ね稲作、畑作、酪農を組み合わせた農業を展開しており、離農を促す深刻な事態には至っていなかった。よって、土地所有者の営農状況が、地域開発計画の推進に与えた影響は小さい。本稿では、農業に続き、漁業の側面から明らかにする。

研究資料として、関係自治体の資料に加え、石狩漁業協同組合史⁵⁾、北海道議会会議録⁶⁾、石狩湾新港史⁷⁾、石狩開発株式会社史⁸⁾、新聞記事⁹⁾を用いた。石狩漁業協同組合史は、漁業補償について詳細に記録しており、締結過程の全体像を把握できる。北海道議会会議録は、漁業協力金の締結過程の不透明な部分について明らかにするために用いる。石狩湾新港史、石狩開発株式会社史、新聞記事は、北海道議会会議録を補完する資料として援用した。漁業協力金については、石狩漁業協同組合史や自治体史にも簡略的に記載されている。他方、締結過程の詳細の解明には、北海道議会会議録の質疑答弁が役立つと考えた。幾人かの北海道議会議員は、漁業協力金の締結過程を疑問視して、それに関する説明を自治体関係者に求めていた。

(1970年11月12日 北海道新聞記事)

Ⅱ．漁業経営の概要

本章では、石狩湾新港地域開発計画の策定以前までの漁業経営について概観する。旧石狩町（現在は石狩市）の漁業地域は、石狩湾沿岸部と石狩川河川部に分かれる。主な漁獲の種類は、ニシン、カレイ、ヒラメ、サケ、マス、ヤツメウナギ、ホッキ貝である。長く、サケ漁が主力であったが、1955年以降、カレイ、ホッキ貝も漁獲高を伸ばしている¹⁰⁾。

漁業経営の実態は、伊藤（1963）の調査結果¹¹⁾と自治体史を参考としたい。まず、漁船（1961年）については、無動力船約100隻、動力船34隻を保有していた。動力船の規模は、大半が5トン未満の小規模なものである。全般的に漁船保有の状況は、極めて貧弱であった。そのため、漁獲高は、171トン前後で推移している。この時期の主な魚種は、サケ、ヒラメ、カレイであり、そのうちサケに多くを依存していた。また、水産加工についても、収益は低い水準に留まっていた。この時期における漁場は、海面の2漁場と内水面の1漁場に分かれる。海面の漁場は、石狩本町・八幡町付近と樽川十線浜・小樽内川である。内水面の漁場は、生振・花畔が中心であった。いずれの漁場も漁業生産額は低く、漁業者は副業や兼業の必要性があった。具体的には、漁家所得の全体平均のうち、漁業所得は45%に過ぎず、賃労所得48%、農業所得3%、畜産所得4%となっていた。

戦後における漁業者数の推移は、1951年436人、1955年382人、1961年288人、1965年131人、1970年111人と一貫として減少にあった。約20年間で4分の1にまで急減したことになる。ただ、完全な転廃業は少なく、細々ながら兼業として漁業を続ける実態も浮き彫りとなっている。すなわち、転廃業の意思がありながら、次の雇用機会に恵まれていないことを物語る。

漁業者数の減少の要因は、劣悪な漁業経営のほかに、漁場環境の水質汚濁による影響も大きい¹²⁾。石狩川流域では、戦後からの急速な土地利用の変化が生じ、それを要因とする水質汚濁が慢性化していた。とりわけ、工場立地や増設は、大量の工業廃水の流入につながった。その影響は、サケや貝類といった漁獲資源の減少を招いた。結果、漁業経営の大きな痛手となった。こうした状況は、周辺自治体の厚田村、浜益村、江別市にも拡大した。その後も、漁業経営は、水質汚濁の改善がされず、低迷を続けた。1970年、新聞記事によると、石狩川の水質汚濁の状況を次のように伝えている。

石狩川は、死の寸前、浮遊物基準越す、河口付近はひどいヘドロ、河口調査では透明度4.3m。

水質汚濁の拡大に対して、漁業関係者は、ただ傍観していたわけではない。これまでも、水質汚濁の改善に向け対策を講じてきた。1962年、石狩川污水被害対策本部が設置され、適正な水質基準の設定、工場等の除外施設の完全実施、被害補償要求といった内容について、団体運動を行ってきた。この組織は、石狩、厚田、浜益、江別、札幌の漁業協同組合の代表で構成された。対策本部では、石狩川流域の水質調査を実施し、北海道知事をはじめ関係省庁に改善を強く求め続けた。さらに、対策本部は、工場や企業に対しての直接の陳情に加え、廃水処理状況の巡回警備も自主的に行った。一連の運動は、関係自治体のみではなく、北海道全域にも関心を与えた。その結果、1963年、全道水産用水汚濁防止対策連合会が設立している。1965年、対策本部と道漁民連盟は、北海道（開発局）に漁業補償額約41億円を要求している。

関係省庁では、水質汚濁に関する環境基準、水域類型指定、排水基準の義務化など関係法律をもとに適用をすすめた。ただ、すでに述べたように、水質汚濁の改善は、思うように進まなかった。

旧石狩町の漁業経営は、地域開発計画以前、すでに深刻な状況に直面していたことになる。ただ、高度経済成長期、水質汚濁の被害は、全国的にも工業地域周辺で発生しており、石狩湾新港地域のための現象ではない。高度経済成長期が終わると、負の遺産として、局地的な公害被害が各地で浮き彫りとなった。石狩湾新港地域開発計画は、漁業者にとって、水質汚濁に続く一層の重荷となった。さらに、漁業の継続が可能となっても、漁業被害の可能性は消えない。漁業を継続した場合に生じる被害の影響は、農業経営と比較して大きくなりやすい。

Ⅲ．漁業補償の締結過程

石狩湾新港地域開発計画における漁業補償や対策の交渉は、石狩漁業協同組合が中心となって行ってきた。そこで、石狩漁業協同組合の概要について、先に触れておく¹³⁾。その後、漁業補償や対策の締結過程（第1表）について述べる¹⁴⁾。

1. 石狩漁業協同組合の概要

旧石狩町における水産関係団体は、1880年、石狩郡漁民会社が最初である。組合の名称は、1887年の石狩水産物営業人組合に始まり、以後には石狩郡鮭漁漁業組合、石狩鮭漁業組合、石狩漁業組合、石狩水産組合、石狩町漁業組合と何度も改称した。1944年には、水産団体法が

第1表 石狩湾新港地域開発計画における漁業補償の締結の流れ

年	月日	事	項
1971年	8月20日	石狩漁業協同組合が石狩町長に要望書（漁業補償ほか）提出	
同年	10月25日	石狩漁業協同組合が石狩湾新港対策交渉委員会を設置	
同年	11月16日	樽川十線浜部落会（漁業者ほか）が石狩町長・議会議長に要望書提出	
同年	11月26日	「石狩湾新港地域開発に伴う漁業対策基本方針」説明会実施	
同年	12月22日	石狩漁業協同組合が石狩町長に要望書（漁業対策）提出	
1972年	4月22日	「石狩湾新港漁業対策」の説明会実施	
同年	5月	北海道が石狩町・協同組合と漁家移転対策を協議	
同年	6月28日	石狩漁業協同組合が町議会に請願書（境界変更手続き）提出	
同年	9月1日	「新港建設位置・漁業補償」の説明会実施	
同年	9月	石狩漁業協同組合が漁業補償要求額を決定	
同年	9月28日	北海道が石狩漁業協同組合に漁業補償額を提示	
同年	10月17日	国が「石狩湾新港の新港港湾計画」を審議	
同年	10月25日	北海道が漁業補償額を内示	
同年	11月10日	石狩漁業協同組合は漁業補償額内示を不同意・継続交渉を決定	
同年	12月	石狩漁業協同組合は漁業補償について組合員と懇談会実施	
同年	12月11日	北海道企業局が「漁家移転補償説明会」を十線浜で実施	
同年	12月	石狩漁業協同組合が漁業補償地区別懇談会を実施	
同年	12月19日	北海道が漁業補償額を内示（3度目）	
同年	12月26日	石狩漁業協同組合が臨時総会にて漁業補償額などを決定	
同年	12月29日	北海道企業局と十線浜・小樽内浜の漁業者らで用地買収・移転補償の合意	
同年	12月31日	用地買収・移転補償の契約完了	
1973年	1月30日	石狩漁業協同組合と石狩町で漁家移転先団地について協議	
同年	3月31日	知事と組合長との間で「石狩湾新港の建設に伴う漁業補償の協定書」締結	
同年	5月21日	漁業補償総額を支払う（北海道→石狩漁業協同組合）	
同年	6月25日	石狩漁業協同組合で補償金の配分規約が承認	
同年	8月31日	知事と組合長との間で漁家移転対策などの「附属協定書」締結	
同年	10月13日	移転用地の売買契約締結	
同年	12月22日	石狩漁業協同組合の臨時総会で共同漁業権・定置漁業権の補償金配分、振興対策用地取得	
同年	12月27日	石狩漁業協同組合と石狩開発㈱の間で「漁業振興協力金などの協定書」締結	

資料）前田薫徳他編著『石狩漁業協同組合史』石狩漁業協同組合（2002）。

公布され、石狩漁業会と改めた。この時の役割は、漁業者と水産物の配給統制を掌握することにあった。1949年になると、水産業協同組合法が施行される。旧石狩町では、この法律の制定により、石狩町漁業協同組合、石狩地区定置漁業協同組合、石狩発動機漁業協同組合の3つに分かれた。1951年には、3組合が合併し、石狩漁業協同組合となり、現在に至っている。合併時の組合数は、158名を数えた。

合併では、組合名称の変更や地域の範囲が重要な議案になった。名称の変更では、定置組合において他管内を含むため、名称に「町」を入れることに難色を示した。その結果、「町」を入れない現行名に落ち着いた。他方、地域の範囲は、多少の議論をみた。当時の議事録をみると、何人かの組合員から、地理的範囲について、厚田や小樽といった隣接地域を含む拡張の提案があった。一方、組合員の増加は、協同漁業権の行使に影響を及ぼすといった批判も挙がった。制度的には、組合の地域について、区域を越えて設定することは可能であった。結局、厚田地区内に定置漁業権を設定することで可決した。組合の地域は、旧石狩町に加え旧厚田村の一部を範囲とした。

2. 漁業補償と対策

石狩漁業協同組合（以下、協同組合）における地域開発計画に対する具体的な交渉は、1971年8月20日が最初となる。協同組合は、「石狩湾新港建設による漁業補償、漁業対策、境界変更による漁民の移転等に対する諸政策について善処方の要望書」を旧石狩町長に提出した。その内容は、大きく5項目あり、漁業補償、共同漁業権の海域、漁業振興、消滅した漁業権、事前協議の義務化となっている。漁業補償では、対価補償、被害補償、収益補償、交渉費用が主たるものである。共同漁業権の海域については、小樽市の陸地の境界変更後、現行どおり協同組合の免許を受けることを要請したものである。漁業振興は、水産振興、公害対策、漁家対策に関するものであった。事前協議の義務化は、建設予定地、港湾の規模や性格、誘致企業の内容、工事の内容、企業の公害防止体制といった漁業活動に影響を及ぼす内容について、予め意見交換を迫るものであった。

これらは、短期的な漁業活動に留まらず、長期的なものも含んでいる。そのため、持続的な漁業活動を支援する内容となっている。その内容は、港湾建設の影響のみ

ではなく、後背地の企業立地に関しても対応策を求めたものとなっている。

要望書の提出10日後（1971年8月30日）、「石狩湾新港対策に要する経費に対して補助金交付」の陳情書も、旧石狩町長に提出されている。これらの要望書や陳情書を受け、旧石狩町を含め北海道側は、「石狩湾新港地域開発に伴う漁業対策基本方針説明会」を同年11月26日実施し、対応にあたった。北海道側は、旧石狩町の他に、開発局、水産部、石狩支庁係員が出席した。基本方針の内容は、企画部、水産部、環境局などで協議したものである。具体的には、漁業補償、移転対策、漁業振興、公害対策、就職対策に分けている。漁業補償は、漁業権の消滅や制限について重点補償した。移転対策では、漁業を継続する漁家に対して入居斡旋することを確約した。漁業振興では、営漁指導、施設整備の充実、栽培・増殖漁業に重点を置いた。公害対策では、法的規制、監視体制の強化、排水などの適正処理を行うことにした。就職対策では、職業訓練、職業紹介、補助金活用の助言を行うことが含まれた。

基本方針の内容は、協同組合からの要望書の中身に沿ったものとなっている。ただ、基本方針ということもあり、細部にわたっての具体的な内容は示されていない。とりわけ、補償金額や振興金額については、明記されていない。

協同組合は、基本方針の説明を受け、「石狩湾新港建設工事施工に伴う漁業対策」に関する新たな要望書を12月21日に旧石狩町長へ提出した。その主な内容は、漁業移転対策、漁業振興対策、補償対策の3点について求めたものである。

漁家移転対策として、行政区域の変更、移転希望先、漁民団地について補償を求めた。行政区域の変更は、進学児童の学校問題や漁民の資格問題から移転完了後に行うことを強く求めたものである。移転希望先では、花川村北5線の営林局用地を挙げている。この地域は、現在の十線浜や小樽内地区と同様、海岸線に位置し、港湾建設予定地の東側となる。また、移転地では、現在地とほぼ同等の用地も求めた。漁民団地では、一戸建住宅を基準とすることを挙げている。

漁業振興対策は、港湾の位置や関連施設に関するものである。港湾の位置では、予定地より小樽側1km変更してほしいことを求めた。理由は、将来的に船舶数が増加した時、漁場が縮小することを懸念したものである。同時に、港湾の沖合いに漁船の航路を設定してほしいことも挙げている。関連施設では、製氷、冷凍、加工設備、組合事務所の用地を求めた。同時に、放水路の中止も求めた。放水路の中止は、茨戸川の公害発生の影響を危惧したものである。

補償対策は、算定方式、影響水域、漁獲高の基準、自家販売の加算について要望している。算定方式では、漁業権類別の漁獲の区分を外し、総合的な算出を求めた。影響水域では、旧石狩町全域への拡大を求めた。漁獲高の基準では、1971年を基準とすることを挙げている。理由として、1971年は増殖事業を含めた漁獲高となっていたことを挙げている。自家販売の基準では、組合に集荷した販売額の3割とする一律の加算を求めた。自家販売の漁獲量は、札幌市に近いので、相当量に達していた。

新たな要望書では、公害や就職対策については触れていない。そのため、公害と就職対策は、基本方針の内容で了承したものとして解釈できる。今回の要望書の目的は、基本方針の内容を受けて、具体的な内容を求めたものになっている。

1972年に入ると、協同組合は、石狩湾新港対策交渉委員会の強化を図り、より一層の要望の実現に力を注いだ。同年4月23日、北海道側は、石狩湾新港地域開発計画の概要や追加の要望書に対する回答を行った。続いて、5月には、北海道側が旧石狩町と協同組合を交えて漁家移転対策について協議している。さらに、7月には、協同組合に加えて直接の漁家との協議も行った。一方、協同組合は、境界線の変更について、年度中に町議会に提出しないよう求めた。9月には、協同組合理事会において漁業補償要求額18億3600万円を決定した。北海道側も、同月下旬に漁業補償額8億1000万円を提示している。ただ、その差額は、約10億円に達した。北海道側は、10月に上方修正し漁業補償額9億5000万円を示した。しかしながら、協同組合は、臨時総会を開催し、内示金額について拒否を示した。それ以降、協同組合は、漁業補償について地区別の懇談会を行った。12月19日、北海道側は、協同組合に対して三度目となる漁業補償額13億9500万円を内示した。協同組合は、すぐに臨時総会を開催し、ようやく大筋で合意に達した。12月31日、漁業補償は、金額提示から約4ヶ月間で契約締結を迎えた。1973年3月31日、北海道知事と協同組合の間で、石狩湾新港の建設に伴う漁業補償の協定書を交わした（第2表）。同年5月、北海道側は、協同組合に対して漁業補償額の全額の支払いをした。また、漁家対策として1973年8月31日に附属協定書を交わした（第3表）。

漁業補償の交渉は、一貫して協同組合のみで実施してきたわけではなく、地域単位の動きもあった。1971年11月、樽川十線浜部落会（十線浜・小樽内川地区）の21名は、旧石狩町長と議長に対して、「地区住民の移転先の明確化、移転に伴う一切の補償、現在同様兼業のできる土地の所得、地区住民の移転完了までは行政区域の変更をしないこと」といった内容の陳情書を提出している。同地域は、開発対象地域に含まれ、移転の必要も伴っ

第2表 石狩湾新港の建設に伴う漁業補償に関する協定書の内容

北海道（以下「甲」という。）と石狩漁業協同組合（以下「乙」という。）とは、石狩湾新港地域の増設に伴う漁業補償について、次のとおり協定する。

- 第1条 甲は、石狩湾新港の建設に伴い、乙又は乙の組合員が第4条第1項各号に掲げる漁業権を変更し、又は放棄するため生じる損失補償として、乙及び乙の組合員に対し、総額13億9,500万円の補償金を支払うものとする。
- 第2条 乙は、補償金支払請求書を4月末日までに、甲に提出するものとし、甲は、当該請求書を受理した日から、30日以内に、乙に補償金を支払うものとする。
- 第3条 乙は、乙の責任において公平かつ適正に補償金の配分を行うものとする。
- 第4条 乙又は乙の組合員が変更し、又は放棄する漁業権は、次のとおりとする。
- (1) 共同漁業権 海共第3号、海共第38号及び海共第64号
 - (2) 定置漁業権 石狩さけ定第1号、石狩さけ定第2号、石狩さけ定第3号、石狩さけ定第4号及び石狩さけ定第5号
 - 2 前項の規定による変更後の共同漁業権は、別途図面に示された区域には存しないものとする。
 - 3 乙又は乙の組合員は、甲の指示により、第1項の規定による漁業権の変更又は放棄に関する一切の手続きを、直ちに完了するものとする。
 - 4 乙は、乙の組合員に対し、変更し、又は放棄した漁業権に係わる別途図面に示された区域内において、一切の漁業を行わせないものとする。
- 第5条 乙は、別途図面に示された港湾区域内において甲が行う石狩湾新港の建設工事の実施に同意するものとする。
- 第6条 乙又は乙の組合員は、この協定の締結後において、甲に対し、不服の申し立て及び甲が行う石狩湾新港の建設工事の実施を阻害する一切の行為をしないものとする。
- 第7条 甲は及び乙は、この協定の違反により生じる損害を賠償する義務を負うものとする。
- 第8条 この協定に定めのない事項その他必要な事項は、甲乙協議して定めるものとする。

この協定を証するため本書を2通作成し、甲乙両者記名押印のうえ、各自その1通を保有する。

昭和48年3月31日

資料) 前田薫徳他編著『石狩漁業協同組合史』石狩漁業協同組合 (2002)。

第3表 石狩湾新港の建設に伴う漁業補償に関する附属協定書の内容

北海道（以下「甲」という。）と石狩漁業協同組合（以下「乙」という。）とは、昭和48年3月31日甲と乙とが締結した漁業補償に関する協定（以下「基本協定」という。）第8条の規定に基づき、漁家対策について、次のとおり協定する。

- 第1 漁家移転対策は、次のとおりとする。
- 1 乙の組合員等が十線浜及び小樽内川に居住するもの（以下「移転漁家等」という。）の移転先は、石狩町字花畔村北三線西側とする。
 - 2 乙は、移転先の土地利用計画費（以下「計画書」という。）を作成し、甲に提出するものとする。この場合、計画に係わる面積は9.2haをこえないものとする。
 - 3 甲は、計画書の内容が適正と認めるときには、乙に売却する用地の区域、面積等を確定のうえ、別途売買契約を締結するものとし、売却価格の単価は、移転漁家等がその所有地を甲に売却した際の単価と同額とする。
 - 4 乙は、取得した用地を計画書に基づき移転漁家等に配分する。
 - 5 乙又は移転漁家等は、第3項又は前項の規定により取得した用地を当該契約締結の日又は配分を受けた日から5年間計画書に定めた用途以外の用途に供し、又は第三者に譲渡してはならない。ただし、甲が事情やむえず得ないと認めた場合、この限りではない。
- 第2 転廃業対策は、次のとおりとする。
- 1 乙の組合員で転業を希望するものに対し、甲は、転業の斡旋及び指導を行うものとする。
 - 2 乙の組合員で転職を希望するものに対し、甲は、職業安定機関の協力を得るとともに、立地企業と協力し、就業の斡旋及び指導を行うものとする。
 - 3 乙の組合員で技能習得を希望するものに対し、甲は、職業訓練校等への入校を斡旋するものとする。
 - 4 乙は、乙の組合員の転業、転職及び技能の習得の有無を把握して職業安定機関及び甲に連絡するものとする。
- 第3 漁業振興対策は、次のとおりとする。
- 1 甲は、残存漁場における水産資源の維持増大を図るため、乙と協議のうえ必要な漁業振興計画を策定するものとする。
 - 2 漁業振興計画は、おおむね5カ年で実施するものとする。
 - 3 漁業振興計画の変更にあたっては、あらかじめ甲、乙協議するものとする。
- 第4 漁業補償区域内における漁場の利用については、次のとおりとする。
- 1 基本協定第4条第3項の規定による漁業権の変更又は放棄に係わる甲の指示は、別途漁業権年次別消滅予定図に定めるとおりとする。
 - 2 甲は、前項の予定図に定めた期日の60日前に乙に対し、漁業権消滅予定期日の到来を通知するものとする。
 - 3 乙又は乙の組合員は、漁業補償区域内における漁業権の変更又は消滅に関し、基本協定第1条に掲げる補償金の他、一切補償請求をしないものとする。
 - 4 甲は、基本協定第4条第1項に掲げる漁業権について、変更又は消滅の請求権を漁業登録令により保全するものとする。
 - 5 乙が港湾区域内で、ホッキ貝等の稚貝を採捕するため、関係法令の許可を申請しようとするときは、甲は、港湾管理上支障のない限り、条件を付してこれに同意するものとする。
 - 6 漁業補償区域内に昭和49年1月1日以降も存続する定置漁業権については、乙が一切管理の責任を負うものとする。
- 第5 石狩町が行う行政区域の変更手続きについて、乙は、移転漁家の移転先が決定したときは、関係漁民の同意が得られるよう協力するものとする。
- 第6 漁業補償区域内において、甲が実施する港湾工事及びこれに関連した地域開発に関し、乙及び乙の組合員の同意を必要とするときは、乙及び乙の組合員は、これに同意するものとする。
- 第7 甲は港湾計画を変更しようとするときは、あらかじめ乙に通知するものとする。
- 第8 甲は、港湾建設に際し、海水汚濁等の建設公害を防止するため、十分な措置を講ずるものとする。
- 第9 この附属協定書の実施に関し、甲及び乙は、石狩町の協力を得るものとする。
- 第10 この附属協定書に特に定めのない事項については、甲、乙協議のうえ、定めるものとする。

この協定を証するため本書を3通作成し、甲乙関係者記名押印のうえ、各自その1通を保有する。

昭和48年8月31日

資料) 前田薫徳他編著『石狩漁業協同組合史』石狩漁業協同組合 (2002)。

た。漁業を営む世帯は、開発対象地域73世帯のうち、25世帯を数えた。この25世帯は、漁業対策と移転対策の二重の負担を強いられた。

北海道側は、地域単位の要望などにも応じている。1972年8月、北海道側は、十線浜・小樽内川地区の住民に物件補償について説明を行った。同年12月、北海道側は、漁家25世帯について、家屋などの移転補償の協議をし、家屋などの物件調査をすることを決めている。また、用地買収を含む移転補償は、何度かの協議をし、同月29日、合意に達している。結果として、移転補償費と営業補償費は、漁業補償に含まれることになった。移転先は、当初の花川村北5線から北4線を経て、最終的に北3線となった。土地の広さは9.2haで、北海道が志美地主会から先行取得していたものである。協同組合は、この土地を一括買い、各世帯の現状に応じた面積を売り渡した。土地造成は、1973年以降、開始され、集会所などの用地も確保された。

以上から、主として北海道側と協同組合の間で、何度かの交渉を重ね、漁業補償の締結に至った。漁業補償額では、当初の協同組合が決定した金額に達しなかったが、2度にわたる金額の見直しを経て、差額を約4億円程度までに縮めた。北海道側は、繰り返しの協同組合からの要請を受け、その度に内容の検討を行ってきた。また、補償金額の提示後、短期間で締結できたことは、移転補償交渉について北海道側と石狩町地主連絡協議会との先行事例があった点が大きい¹⁵⁾。

IV. 漁業協力金の締結過程

前章では、北海道側と協同組合を通じた漁業補償に関する締結過程について述べた。ここでは、1973年12月27日に協定書を締結した漁業協力金について検討を加える。漁業協力金とは、漁業振興協力金と漁業移転協力金を合わせたものを指す。漁業協力金は、漁業補償の締結後1年足らずで、新たに協定書を締結したものである。締結過程には、不透明な部分が多く、北海道議会においても物議を醸した。そこで、北海道議会会議録における

議員の質疑応答を基礎資料としながら、漁業協力金の交渉過程を浮き彫りとしていきたい。漁業協力金に関する漁業補償の質問は、6回ある(第4表)。そのうち4回は公明党の高橋議員のものであり、残り各1回は共産党本間議員と社会党奥野議員のものである。公明党高橋議員は、1974年3月26日を皮切りに、1974年10月15日、19日、21日の予算特別委員会で北海道側に対して質問している。

漁業協力金の協定書の締結は、極めて短期間で行われている¹⁶⁾。まず、1973年12月26日、協同組合が旧石狩町長に漁業協力金を要請した。その内容において支払は、石狩開発(株)から協同組合に行うことが示されていた。旧石狩町長は、要請を受け、翌日27日に石狩開発(株)と協議を行い、支払を決定している。その結果、総額9,500万円を石狩開発(株)から協同組合に贈与するという形となり、翌日28日に一部支払われた。決定にあたり、漁業協力金は、石狩開発(株)の事業の円滑な推進という理由が示されている¹⁷⁾。この事業とは、用地取得に関連したものとなっている。

このような内容は、協同組合史や自治体史に記載されている。しかしながら、協定書の締結の背景については触れていない。また、直接の金額を贈与した石狩開発(株)の社史には、漁業協力金に関する記載が全くなく、年表にも業務事項として書かれていない。この点からも、漁業協力金の不可解な点が浮き彫りとなる。

よって漁業協力金は、関係機関の様々な思惑の中で生じたものと考えられる¹⁸⁾。そもそものきっかけは、昭和1973年4月9日に防波堤の位置が350m東側に移動し、その工事現場を組合員が目撃したことに始まる。さらに、防波堤の位置については、それ以前の北海道側が協同組合に行った説明会(昭和1972年9月1日)まで遡る必要がある。この説明会でのやり取りが、事態を漁業協力金の協定書の締結までに発展させた。説明会は、予定港湾地区に対する港湾位置に関するものであった。資料としての地図は、港湾計画概要図である。この概要図は、仮の防波堤の位置を示したに過ぎず、今後の変更を含むものであった。当時、これ以外の地図はなく、あく

第4表 北海道議会における漁業補償・漁業協力金に関する質疑答弁

日 付	質 問 者	質 問 事 項	答 弁 者
1972年3月29日	共産党 本間議員	漁業補償	企画部長
1974年3月16日	社会党 奥野議員	漁業補償・漁業振興対策	水産部長・開発調整部長
1974年3月26日	公明党 高橋議員	漁業補償	開発調整部長
1974年10月15日	公明党 高橋議員	漁業協力金の性格	北海道知事
1974年10月19日	公明党 高橋議員	漁業振興・協力と道の指導と第3セクターの関連	開発調整部長
1974年10月21日	公明党 高橋議員	漁業振興協力金の支出根拠	開発調整部長

資料)『北海道議会会議録V』石狩湾地域開発事務局(1975)。

まで暫定的な資料であった。説明会では、概要図として提示したが、位置の変更の可能性を十分に説明したかは定かではない。ただ、最終的な防波堤の位置が、確定したことを事前には協同組合に伝えていない。この点をふまえると、防波堤の位置に関する変更の可能性について、事前に十分な説明をしていたとは考えにくい。

協同組合側では、説明会を経て、次のような理解をしていたことが後に明らかとなっている。防波堤の位置が変更となった場合、港湾区域全体も移動し、その結果、漁場が縮小するという認識を示していた。また、説明会に同席していた町役場幹部も、同じように理解していたと指摘している。実際には、防波堤の位置が変更になっても、港湾区域全体が移動するとは限らず、漁場の範囲に必ずしも影響を与えるものではなかった。ただ、町役場の幹部も同じような理解をしており、港湾区域全体の移動についても十分な説明がされていなかった可能性が高い。

さらに、漁業団地の移転先として、花川村北3線がこの時点で候補地とされていた。花川村北3線の候補地は、防波堤の位置に近接しているという理由によって花川村北4線（当初は花川村北5線）から変更したものである。候補地の変更の理由は、北海道側も十分に認識していたと考えられる。しかしながら候補地の変更の際、防波堤の位置について、変更の可能性があることを示していなかったと考えられる。仮に、位置の変更を示していれば、さらに東側への候補地に設定していたであろう。

こうした認識の食い違いの原因として、北海道側では当時の多忙さを指摘している。しかしながら、根本的には、北海道側の説明不足や確認不足にあった可能性が高い。

当初、協同組合は、北海道側に対して、計画の変更または中止を求めている。一方、北海道側は、防波堤の位置の変更があったことを認めながら、漁港としての活用が広がり、結果的には漁民のためになると説明している。それ以降、協同組合らは、陳情として北海道側に3度足を運んだものの、上記のような説明に終始した。こうした説明が、協同組合の感情を逆撫でしたのと考えられる。その証拠に、1973年12月22日、先の漁業補償金を組合員に配分する際、不満が噴出していたことが報告されている。すでに述べたように、漁業補償の内容は、協同組合の中でも十分に議論し、ある程度納得したものであった¹⁹⁾。不満の噴出は、漁業補償の配分を巡るものではなく、防波堤の移転に対する新たな漁業補償を求めていることにある。こうした事態を重くみて、短期間での協定書の締結に結びついたと考えられる。後に、協同組合の総会（1974年8月3日）において、組合長が先

の陳情について、代償を求めたものであるという認識を示している。よって、漁業協力金は、防波堤の移転に対する漁業補償の性格を有し、実質的な上積みとの見方が強いと推測できる。

他方、北海道側の解釈は異なる²⁰⁾。防波堤の位置の変更は、漁場への影響は少なく、漁業補償に絡む内容とは認識していない。漁業補償は、あくまで先に締結した協定書をもって終結したという認識を示している。結果的に、漁業協力金の支払は、あくまで石狩開発株の独自の判断で取り決めたことであると強調する。そのため、漁業協力金は、漁業補償と全く性格の異なるものだと言主張した。

議会答弁がすすむに従い、北海道側が石狩開発株の決定に関与していた事実が浮き彫りとなった²¹⁾。具体的には、副知事が石狩開発株の円滑な推進にやむえないという判断を下し、漁業協力金の支払を容認していたというものである。

また、協同組合と石狩開発株が交わした協定書3項目をみると、「協同組合は、石狩開発株に対して漁業補償に関連する一切の請求は行わないことを確認する」との一文が明記されている。北海道側は、この一文について、次のように答弁した²²⁾。「漁業補償に関連する」は、漁業補償そのものではなく、あくまでそれに関連するという意味であると強調している。見方を変えると、漁業協力金は、「漁業補償に関連する」ことは認めた。結果として、何をもって関連とするかには触れず、限りなく漁業補償に近い性格であることが鮮明になった。

以上、一連の流れをみる限り、漁業協力金は、まさに追加の漁業補償と判断でき、呼称を変えながら、辛うじて北海道側の面目を守ったに過ぎない。他方、漁業補償を終わらせ開発予定地の漁家が移転しなければ、地域開発計画の展開に与える影響は必至で、急務の課題でもあった。結局、港湾区域に関する説明会において、十分な説明や確認をしなかったことが、後々に協同組合側の不満を高めることにつながったと考えられる。そのため、北海道側は、新たな補償金額（漁業協力金）を示すという妥協点を模索し、事態の収拾を図ったものと解釈できる。

V. おわりに

本稿では、地域開発計画によって影響を被る地域産業が、どのような補償を結ぶに至ったのかを、若干検討してきた。調査地域は、石狩湾新港地域とし、対象となる地域産業として漁業を取り上げてきた。以下では、各章の整理をしておきたい。

地域開発計画以前の漁業経営は、サケ漁を中心に発展

し、その後、漁獲種目を増加させていった。他方、経営実態は、小規模で低い収益に甘んじていた。要因の一つとして、水質汚濁の拡大があった。漁業被害が深刻化する中で、収益は落ち込み、離漁する漁家を増加させたと考えられる。それに加えての地域開発計画は、大きな負担となった。ただ、積極的な離漁を希望しながら、その後の就業機会が得られず、細々ながら兼業としての漁業活動をする漁家もみられた。こうした事情もあり、漁業補償は、単なる転廃業を押し進めるものとはならず、持続的な漁業活動に関する内容も多く含まれた。

漁業補償に関する交渉は、協同組合からの要望に、どのように応えるかが大きな焦点となった。これらの要望は、金銭補償額に加え、今後の漁業活動はもちろん漁家移転や漁業振興といった幅広い内容を含んだ。北海道側は、各種の要望に対して、議論や対話を重ね、折り合い点を模索し続けた。その結果、協同組合からの要望に概ね添う内容が示された。また、補償金額は、当初の協同組合が求めた金額には達しなかったが、交渉を通じて大きく差額を縮めた。

協同組合では、漁業補償とは別に漁業協力金といった協定書も交わしていた。この内容は、北海道議会議員の質疑答弁を通じて、不可解な点が浮き彫りとなり、北海道側の答弁にも承伏しがたいものがあつた。結果として、漁業協力金は、港湾区域の説明会の際、十分な説明を行わなかったことが原因で、協同組合との最終的な終結手段として、やむなく交わしたものと考えられた。

以上から、協同組合（漁業者）は一時的な金銭補償を2度にわたり得ることに成功したが、その後の生活福祉の向上に結びついたか、判断するのは難しい。1975年以降、サケ漁獲高をみると、1974年に520尾まで落ち込んだ数は、1976年11,740尾、1980年101,640尾、1984年243,750尾と急増していた。むろん、戦前期の数までに回復していないが、主力のサケ漁をみる限り、漁業振興や漁業対策は、一定の成果を挙げたものと判断できる。そのため、漁業を継続した漁家においては、生活福祉の向上に寄与したものと推測できる。他方、転廃業した場合、一時的な財政力は増したものの、個々の転職業などへ効果的な投資をできたかによって、生活福祉の実態は変化してくる。

石狩湾新港地域開発は、計画の開始から約30年以上経過した。その間、用地売買、企業立地、船舶数は一定の数には達している。しかしながら、当初の計画とは大きく相違し、依然、計画事態も完結していない。そのように考えると、地域開発計画において影響を受けた当時の漁業者や農業者は、その後の生活福祉の変化に関係なく複雑な思いでいるに違いない。

最後に、石狩湾新港地域開発計画における漁業補償に

関する問題は、本稿の内容で終結せず対象地域を広げ、さらに長期化をした²³⁾。地域開発計画における漁業補償が、いかに難しいかを露呈するものとなった。

注及び文献

- 1) 山本正三編『日本総論Ⅱ（人文・社会編）』朝倉書店、392-394頁（2006）。
- 2) 平成16年の海面漁業・養殖業生産量（属人）は148万トンで全国567万トンの26%を、また、生産額は2,615億円で全国1兆4,998億円の17%を占めており、いずれも北海道は全国第1位となっている。
- 3) 漁業補償は、単なる漁業権の消滅に留まらず、漁業対策や振興と幅広い内容を伴い、影響が及ぶ地理的範囲も広範囲となりやすい。そのため、漁業補償の締結は長期化しやすい。
- 4) 菊地達夫「地域開発計画以前における農業的土地利用の変化と営農状況」北方圏生活福祉研究所年報第11号、1-8頁（2005）。
- 5) 前田薫徳他編著『石狩漁業協同組合史』石狩漁業協同組合（2002）。
- 6) 『北海道議会会議録Ⅴ』石狩湾地域開発事務局（1975）。
- 7) 石狩湾新港史編集委員会編『石狩湾新港史』（1991）。
- 8) 石狩開発株式会社『30年のあゆみ』（1994）。
- 9) 毎日新聞記事1974年10月16日。
- 10) 石狩町『石狩町誌中巻二』石狩町363-369頁（1991）。
- 11) 伊藤森右衛門『石狩町産業開発振興の基本構想』小樽商科大学、14-19頁（1963）。
- 12) 石狩町『石狩町誌中巻二』石狩町351-357頁（1991）。
- 13) 前掲書5）171-191頁。
- 14) 前田薫徳他編著『石狩漁業協同組合史』石狩漁業協同組合232-243頁（2002）、北海道開発調整部石狩湾地域開発事務局『石狩湾新港関係漁業対策の概要』7-47頁（1983）、石狩町『石狩町誌中巻二』石狩町357-361頁（1991）。
- 15) 前掲書5）242-243頁。
- 16) 前掲書6）185-206頁。
- 17) 前掲書6）225-232頁。
- 18) 前掲書7）166-169頁。
- 19) 前掲書5）232-243頁。
- 20) 前掲書6）225-232頁及び238-250頁
- 21) 前掲書6）238-250頁。
- 22) 前掲書6）238-250頁。

- 23) 北海道開発調整部石狩湾地域開発事務局『石狩湾新港関係漁業対策の概要』30-34頁（1983）。

A Conclusion Process of Fishery Compensation in Gulf of Ishikari New Port Regional Development Planning

Tatsuo Kikuchi (Northern Region Research Center for Human Service Studies • Asai Gakuen College)

Abstract

In this study, I took up Gulf of Ishikari new port regional development planning and examined what kind of fishery compensation I concluded. Compensation of a change of job with regional development planning and a business closing has a great influence on the life welfare of local inhabitants.

The fishery management to be able to put before regional development planning was confined to small, low profit. In addition, the damage of water pollution was serious, too.

The fishery compensation included correspondence of a change of job and a business closing, the wide contents which said fishery promotion.

In addition, grounds of expenditure were opaque, and money of fishery cooperation was thought to be having taken on character of additional fishery compensation.

Keywords : regional development planning, Ishikari fishermen's cooperative association, fishery compensation, money of fishery cooperation